

政策研究

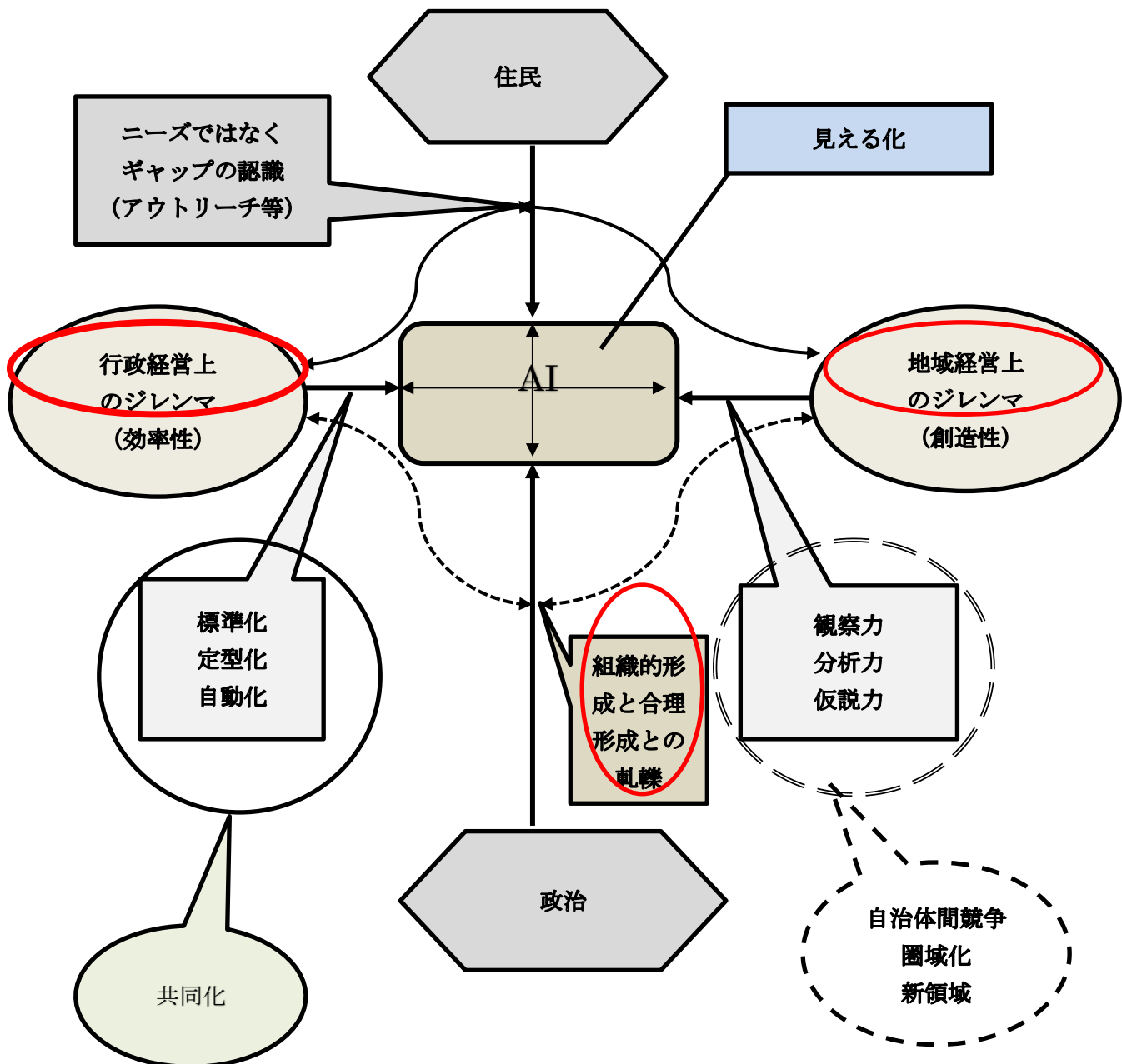
POLICY RESEARCH

2020 No. 3 (2020年6月号)

- レポート:政策論説 行政組織の進化とテレワーク・ICT・AI「ニーズではなくギャップ」②
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
 - レポート:政策シグナル 社会的合意の特性
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
 - レポート:アジアリンク 世界銀行見通しと実体経済・金融
宮脇 淳 (北海道大学法学研究科教授)
-

はじめに

前回から新型コロナウイルス感染拡大の中での働き方改革等で、ICT や AI の地方自治体内での活用について検証整理している。新型コロナウイルス以前も、一部の地方自治体で先進的取り組みはあったものの、展開速度は緩やかな状況に止まっており、現状でも大きな変化は少ない。その要因は、予算の制限や業務の繁忙等個別に提示すれば様々な指摘ができるものの、その本質は組織体質の変化の漸進性にある。ICT・AI は現在の働き方や業務の単なる遠隔化、標準化や機械化の道具ではない。行政組織の意思決定や行動原理とそれがもたらすネットワークを根本から進化させることを意味する。第 2 回は、行政内部に存在する「ジレンマの存在」 、すなわち既存体質と ICT・AI 化による新たな体質との板挟みを取り上げる。



1. ジレンマ

1-1. データと組織

「行政経営上のジレンマ」と「地域経営時用のジレンマ」は表裏一体の関係にあるが、前者は「データ化・エビデンス化と調整体質間のジレンマ」、後者では「政策倫理性と目的合理性の間のジレンマ」が本質的問題として指摘できる。両者は密接に関連するが、この二つに分けて整理する。

(1) データ化・エビデンス化と調整体質間のジレンマ

政策を含めた行政経営へデータ化・エビデンス化を求める流れは、20世紀に入り欧米を中心に強まり、理性による普遍性を重視する「啓蒙主義」を始点としてさらに強まっている。日本では、20世紀後半における国勢調査の展開などデータに基づく政策的統計学が発展、それに続く情報処理技術や通信技術の進化に支えられ国の行政機関を中心にデータ化・エビデンス化が展開された。こうした統計学や情報処理技術を背景とした数理的政策学の実証主義の発展は、政策に対する哲学的思考、政治的倫理思考以上に、数値による実証主義を重視する目的合理性重視の傾向を強めてきた。

データ化・エビデンス化を求める流れは、実証主義に基づく行政経営を目指す点に特性があり、政策展開においては、客観的根拠に基づく「合理的形成」を柱としている。そして、科学的分析手段によってもたらされるデータ分析の結果は、必ず政策のサイクル構造(PDCA)の中に組み込まれ、政策の抜本の見直しに貢献することを期待する。このため、①政策に関する意思決定に参画する政策形成者は、評価機関が下した結果を受け取り、その結果に基づいて政策の存廃も含めた大胆な見直しを必然とすること、②評価結果を政策形成に確実にフィードバックすることを前提としているため、評価機関の構成員は行政の政策形成には関与しない独立した位置づけを基本とすること、などのプロセス特性を持つ。

(2) 組織的形成とデータ化・エビデンス化

以上の啓蒙主義を始点とした合理的形成の考え方に対して、行政経営において大きなジレンマとして存在するのが従来の政治的調整を重視する「組織的形成」である。組織的形成は、利害関係集団間の調整による意思決定を基本とし、利害調整に参画する主体も限定的とすることで意思決定の効率化を図る。このため、基本的に情報の共有には消極的となりやすくデータ分析などエビデンスは活用するものの、その結果は政策形成のひとつの材料として位置づけることを基本とする。すなわち、合理的形成のようにエビデンスの結果が自動的に事務事業・施策など政策や予算の内容を見直すのではなく、まず、議会・行政・住民も含め政策を議論する際のひとつの資料とすることが目的となる。このため、データによる評価結果などは、政策形成のための参考材料になっても合理的形成のように必ず見直し等にフィードバックされる位置づけとはならない。仮に、形式的にフィードバックされても政治的利害調整が最終的には優先することから、政策の存廃など急進的な形ではなく漸次的な見直しを中心となる。このため、ICTやAI等急速な構造変化による進化への対応は政策的ラグ(時間的な遅れによるズレ)を生じさせやすい。

組織的形成による利害調整の実践では、現実の経済力・社会的権力関係等が生み出す格差、いわゆる調整力の非対称性が必ず存在する。格差による非対称性は当然に情報の格差を伴い、数理合理的では説明しきれない人為的介入による調整性格を抱える。この格差による非対称性が生み出す人為的介入が利害調整たる政治的人間行動となる。この人為的介入を無用とする合理的形成は政治的には排除対象とされ、むしろ「人為的介入たる利害調整の公正性」を少しでも担保するための合理的形成が正当化される流れが強まる。すなわち、政策自体に関する客観的根拠ではなく、政策に関する利害調整の公正性を高める客観的根拠としてデータ化やエビデンス化をまずスタートさせることが適切となる。

地方自治体の政策形成は、住民、地域に近いほど組織的形成の色彩を強め、政策形成を巡る「グループモデル」と呼ばれる基本形態と親和性が高い。政策形成に関するグループモデルでは、政策形成を社会における利害関係集団間の相互作用と闘争の産物と捉える。すなわち、政策形成は利害関係集団間の調整によって生みだされる。グループモデルの「巡グループ」とは、「一定の利害あるいは態度に基づいて、社会の他巡集団に対して何らかの要求を行う個人又は企業などの集まり」であり、グループが一定

の利害や態度を実現するため政策形成に影響力を行使しようとする闘争の場が政策決定段階プロセスとなる。このため、様々な利害を妥協的に取りまとめることが重視される。利害関係者間の最大妥協を政策の形に取りまとめ、取りまとめたものを着実に実施することが行政の基本使命となる。

この妥協を取りまとめるプロセスでは、グループの構成メンバー数、財力、組織力、リーダーシップ、内部的拘束力、最終意思決定者への近接頻度が重要な要素となり、すべての政治活動が非対称性を前提とするグループ間闘争と位置づけられる。画一的な定量的評価であればそこに裁量権、人的介入が機能する余地は限定的となり、一方で組織的形成による利害調整が拡大すれば裁量権、人的介入が機能する余地が拡大する。この裁量権・人的介入と説明責任との位置づけの中で、データ化・エビデンス化をまず位置づけことが重要なポイントとなる。

1-2. 目的合理性と政策的倫理

第2の「政策倫理性と目的合理性の間のジレンマ」とは、社会的合意を巡るジレンマである。競争性や排他性が伴う市場における売買の合意とは異なり、地域政策では「社会的合意」を形成する必要がある（「社会的合意」については、政策シグナル参照）。社会的合意では、価値観や利害が異なる他者との関係形成が不可欠であり、そこでは排他性を抑制しつつ経済力や社会的権力関係が生み出す格差を是正する人為的介入が不可欠となる。この不可欠な人為的介入たる政治的行為の公正性を少しでも高めること巡るデータ化やエビデンス化の第1の役割と位置づけられる。

それでは、「公正性の向上」を判断する基準は何か。①道徳的基準、②政策倫理的基準、③実践的合目的性基準が基本的に挙げられる。①道徳的基準とは、市場や政策、合理的形成や組織的形成を問わない絶対的価値観であり、自由・生存など基本的人権であり利害調整をはじめとした人的介入、数理的合理性を持っても侵害できない・反してはならない基準事項である。②政策倫理的基準は、政治（国や地方自治体、一定の人間集団の方向性）における方向性を根拠づける価値観であり、道徳的価値基準とは異なり政治集団や政治家等によって変化し相対化する基準である。実社会において個々人が集団的利害と全く独立して自由に行動し意思決定できる状況は極めて稀であり、政治においても政党や支持母体の利害、地方自治体でも首長や地域集団の利害等人為的介入が存在する。その介入の構図により政策倫理的基準は変化する。③実践的合目的基準は、合理的形成における効率性や目的に対する達成率・進捗率等に基づく判断である。以上について、例えば、働き方改革における具体例で示せば、①道徳的基準では、過労等による生存権の侵害等基本的人権を侵害する行為は合理的形成でも組織的形成でも肯定できない。しかし、②政策倫理的基準では、従来の経済成長・企業中心の方向性を見直し個人のライフスタイル重視への労働環境形成を目指すことも可能であり、その上で③実践的合目的基準では、ライフスタイル重視への転換による労働生産性の低下に対する判断が軸となる。そして、②と③の中間領域において、いかに合意点を見つけ出すかデータ・エビデンスを活用して、公正性を担保し同時に見えるかすることが大きな役割となる。

以上のように必然的に存在する様々な格差を是正する人為的介入が政治的行為であり、この行為とデータ化・エビデンス化による数理的合理的行為の間に行政機関としてのジレンマが存在する。すでに行政評価の展開では、とくにこのジレンマは深刻化しやすい。政治的行為を否定するのではなく、政治的行為による調整の公正性が見える化し説明可能な姿とすることが大きな役割となる。

地域の課題を解決していくには、政策展開に対する「社会的合意」を形成することが不可欠である。市場を基本とする経済活動を通じた合意と社会的合意とは異なる。市場合意は、競争性と排他性を基本とする。これに対して社会的合意においては、競争による排他性は可能な限り抑制される必要がある。社会的合意は、価値観や利害が異なる他者との協力関係を形成し維持することが目的であり、そこでは、目的達成に近づくほど同一目的を持つ他者を排除する性格を強めていく競争的市場の行動とは異なる性格が求められる。一方で、社会的合意であっても価値観の多様化が進む現在においては、意思決定参加者の全員が積極的に完全合意することは稀とならざるを得ない。

米国の哲学者ジョン・ロールズが指摘するように、むしろ、現代社会の多元性こそがリベラル社会の本質であり、多元性の下では「理にかなった不合意」こそが合意の本質であり、全員での積極的合意が存在しないことが理にかなっているとしている。すなわち、価値観が多様化した社会では、全員が積極的に合意することはなく、何らかの反対意思を含んだ合意が当然であるとしている。この意味で実社会における合意は、反対が内在する状況で形成される合意であり、非合意との違いは内在する反対が外部に対して意思表示され顕在化しているか否かにある。反対者はいるものの、反対の意思を表明せず全体として合意することを黙認する状況が実践的合意である。したがって、経済的・社会的権力等により発生する人為的介入を通じて、反対の意思を顕在から非顕在に位置させることができるかが社会的合意成立のカギを握ることになる。

こうした「反対の意思の表明」あるいは「反対の意思を表明しない意思」を個々人の単独の意思として実現することは極めて難しい。なぜならば、実社会において個々人の行動は常に、経済的・社会的権力等による他者からの人為的介入の影響を受ける。したがって、この人為的介入に対して相互に調整するプロセスが発生することになる。この調整プロセスによる合意は、基本的に「合意を受け入れるメリットが反対の意思を顕在化させるメリットよりも大きい場合」に成立する。地域政策において 具体的には、①補償等一定の取引が成立する場合、②コミュニティ等一定の利害関係集団中での位置を維持する必要がある場合、③反対を顕在化させる機会コストが負担できないか負担することが困難な場合等が挙げられる。①補償等一定の取引が成立する場合とは、ごみ処理場や火葬場等いわゆる一般的に迷惑施設と呼ばれる施設設置において立地地元住民に対して一定の財政支出による補償を行い、反対の意思はあるものの顕在化させずに施設設置を認めてもらう場合、②迷惑施設の設置に強く反対したり、多額の補償を求めること等により周辺住民との関係が悪化し、転居等が困難な環境でコミュニティ内での生活の維持が難しくなる場合、維持に向けた妥協点を探る行為の場合、③自分が納得のいく補償金を得たり、立地反対の意思を貫き訴訟を行い司法の最終判断を得るなどの方法もあり得るものの、それを選択することによって時間経過等による経済的コスト等が拡大し自ら負担することが困難と考えられる場合、などが指摘できる。

こうした日常的な合意である「潜在的反対を含む合意プロセス」において、最終的な合意の安定性を確保することは極めて重要なテーマとなる。そのカギとなるのは合意形成プロセスと合意内容の公正性の確保であり、とくに公共政策に関する合意の場合、単に合意当事者だけでなく地域住民への見える化を通じた説明責任の徹底が必要となる。説明責任とは、合意内容だけでなく合意プロセスと合意プロセスを形成した情報の開示であり、その結果に対する応答責任も含むものとなる。

2020年1-3月期の日本経済は、消費税率引上げの影響でマイナスとなった2019年10-12月期に続き、2期続けてのマイナス成長となった。マイナス幅は縮小しているものの2期連続・半年にわたる縮小であるため極めて厳しい実体経済であると判断できること、内需の柱である個人消費・企業設備投資ともに縮小していること、新型コロナウイルスの感染拡大の本格的影響は4-6月期になること、世界経済の縮小による貿易減が続くことなど2020年全体がレベルダウンする状況にある。2020年度経済成長率は10~20%程度縮小する可能性もあり、2021年3月期企業決算も極めて厳しい状況とならざるを得ない。

そうした中、世界銀行は6月8日に世界経済成長率の見通し(「世界経済見通し (GEP)」ウェブサイト: <http://www.worldbank.org/gep>)を改訂し、2020年暦年ベースでは今年1月の見通しから7.7%ポイント低下させ、全体でマイナス5.2%とした。この水準は、リーマンショックによる減速を上回り戦後最悪の水準に陥っている。国別に見ると米国と日本がマイナス6.1%、ユーロ圏全体でマイナス9.1%であり、中国が辛うじて1%プラスペースと見込んでいるものの戦後44年ぶりの低成長となるとしている。世界銀行のベースライン予測では、以下の通り整理している。その内容は、「世界経済成長率は2021年には4.2% (先進国では3.9%、新興国・途上国では4.6%)まで回復すると見込んでいる。予測の前提には、先進国では今年中頃まで、新興国・途上国ではやや遅れて、国内の感染抑制策を解除できる程度にまで感染流行が収束すること、そして世界規模での悪影響の広がりが今年後半には落ち着き、金融市場の混乱が長期化しないことを想定している。しかし、この見通しは不確実性が高く、圧倒的な下振れリスクー感染流行の長期化、金融市場の混乱、国際貿易や供給網の寸断の可能性一が考えられる。悲観シナリオでは、2020年の世界経済成長率はマイナス8%、2021年には1%やや上回る程度にまでしか回復しないこと、新興国・途上国の2020年の成長率は約5%低下すると見込んでいる」としている。

また、前述したように「米国経済の成長率は、新型コロナウイルス感染症の拡大抑制のための経済活動の停止により、6.1%低下すると見込まれる。ユーロ圏では、新型コロナウイルス感染症の流行拡大が経済活動に大きな打撃を与え、2020年の成長率は9.1%低下となる見込みである。日本経済の成長率は、感染の予防措置による経済活動の落ち込みにより、6.1%減となると見込まれる」とする。新興国に発展途上国を加えた地域全体ではマイナス2.5%となり、貧困問題等が顕在化するとも指摘している。東アジアは、前述と比べコロナウイルス2.8%と堅調な見通しとなっているほか、マレーシアがマイナス3.1%、タイがマイナス5%、インドがマイナス3.2%等となっている。

実体経済が全体としてマイナス成長、企業収益の悪化傾向にも関わらず、先進国・新興国の株式市場では上昇あるいは堅調傾向を強め、上下の波は激しいものの一部では過去最高値を記録したりしている。こうした違和感は何を生じているのか。その大きな要因が、欧米や日本で選択された感染拡大に伴う経済停滞に対する中央銀行の巨額の資金供給政策がある。例えば、米国のFRBは広範な企業信用の支援を行い、欧州中央銀行もパンデミック緊急購入プログラムの規模と範囲を拡大し資金供給を行い、日本銀行は総額75兆円の新型コロナ対応資金繰り支援プログラムを設定し、社債買い入れ、金融機関特別オペ等で資金供給している。世界的な企業信用供与により、債券市場が低迷する中で企業業績の不透明感とは乖離し、資金が大量に株式市場に流入する構図となっている。例えば行見通しでも「グローバル・バリューチェーンの混乱は、新型コロナウイルス感染症の世界的流行が貿易や生産活動、金融市場に与えるショックを増幅させる恐れがある」とし、内外を問わず実体経済+金融経済両面での留意が続く。

以上

〈既刊テーマ一覧〉

2019 No. 9	<ul style="list-style-type: none">● 官民連携と情報の不完全性②● 自治体における AI 活用の課題● アジア経済の行方
2019 No. 10	<ul style="list-style-type: none">● エビデンスに基づく政策形成の課題①● 2020 年度一般会計当初予算● 中国経済の行方
2019 No. 11	<ul style="list-style-type: none">● エビデンスに基づく政策形成の課題②「議会議論」● AI 化の前段● 日本経済の行方
2019 No. 12	<ul style="list-style-type: none">● 政策開発と地方分権①～自治体間競争～● 本質的なニーズ把握のための検討プロセス● 中国経済の落ち込み
2020 No. 1	<ul style="list-style-type: none">● 政策開発と地方分権②～積極的自由と情報分権～● 新型コロナウイルス感染拡大問題と 2020 年日本経済● IMF 世界経済見通し改訂の概要
2020 No. 2	<ul style="list-style-type: none">● 行政組織の進化とテレワーク・ICT・AI 「ニーズではなくギャップ」● 経済社会活動自粛問題と第三セクター● 経済落ち込みと税収

政策研究 2020 No.3

2020 年 6 月発行

監修 宮脇 淳（北海道大学法学研究科教授）
編集・発行 株式会社富士通総研 行政経営グループ
〒144-8588 東京都大田区新蒲田 1-17-25
電話 03-6424-6752
MAIL fri-ppp-jimukyoku@dl.jp.fujitsu.com
URL <http://www.pppnews.org>